

## 입법형태별 예산수반 조례분석 및 조례비용추계제도 도입에 대한 정책적 함의

이 동 기 · 전 영 옥

The purpose of this study is to introduce cost estimates on the ordinance of the councils of local government. This study discusses pitfall associated with cost estimating and ordinance that can lead local government to accept unrealistic budget inputs. Cost estimates are necessary for local government acquisition programs for many reasons : to support decisions about funding one programs over another, to develop annual budget requests, to evaluate resource requirements at key decision points, and to develop performance measurement. Moreover, having a realistic estimates of project costs makes for effective resource allocation, and it increase the probability of a program's success. Cost estimates helps agencies use budgets wisely in achieving their missions and serving the public. Cost estimates stresses the need for agencies to develop processes for making investment decisions that deliver the right amount of budgets to the right projects. Its also highlights the need for agencies th identify risks associated with acquiring budget that can lead to cost overruns, schedule delays, and budget that fail to perform as expected. In conclusion, this paper presented current difficulties and problems associated with cost estimates. Some suggestions to improve better research will be followed.

---

제1저자 : 이동기, 제2저자 : 전영옥

주 제 어 : 조례, 비용추계, 지방재정

key words : Ordinance, Cost Estimate, Local Finance

## 1. 서론

최근 지방자치단체의 지방재정 운용방식에 대한 변화가 요구되고 있다. 성남시의 판교 신도시조성을 위한 판교특별회계에서 부담해야 할 예산에 대한 지급유예(moratorium)를 선언한 것이 계기가 되어 지방재정 건전화에 대한 논의가 이루어진 것이다. 이것을 계기로 지방자치단체의 예산을 효율적으로 관리하고 예산집행에 대한 책임성 및 건전성 확보가 중요해지고 있다(윤성채·임준형, 2009: 1247). 지방재정의 건전성은 지치단체의 재정 상태를 압축적으로 표현해 주는 것으로(임성일, 2001: 49), 재정지출의 요구수준과 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원수준에 의해 결정된다.

지방재정의 건전성을 유지하고 예산요구를 합리적으로 제어할 수 있는 것은 지방의회의 역할이 매우 크다. 지방자치제가 되면서 자치단체별 재정운영의 자주성이 제고되고 동시에 재정운영에 대한 의회에 대한 책임성도 요구되고 있다. 삶의 질 향상을 위한 주민들의 행정수요증가로 인해 재정적 수요는 지속적으로 증가하고 있고, 주민의 알 권리 확대 및 행정참여가 확대되고 있어 재정운영의 투명성과 책임성 제고가 의회에서 중요한 관심으로 대두되고 있다. 따라서 한정된 지방자치단체의 재원을 가지고 어떻게 건전하게 재원을 운영할 것인가가 의회에 있어 큰 과제로 대두되고 있다.

지방의회는 지방자치단체의 예산 편성 자율성 확대를 추진하면서 다른 한편으로 예산심의를 통해 예산 책임성 강화를 요구할 수 있는 역할을 하고 있기 때문이다. 지방자치단체의 예산 낭비요소를 지양하고 수용할 수 있는 예산 범위 내에서 안정적인 재정운영을 기하여 주민 복지를 극대화할 수 있는 재정운영의 건전성, 효율성 확보 및 책임운영을 위한 다양한 노력이 요구되고 있는 이유가 바로 여기에 있다.

이러한 노력의 일환으로 조례 제정 시 투입되는 예산에 대한 사전에 면밀한 검토를 통해 예산의 건전성 유지를 제도화할 필요성이 제기되었다. 사업이나 정책이 발현되고 이를 집행하는 근거는 재량사업이나 의무사업을 제외하고 대부분 조례에 근거하여 이루어지고 있다. 조례 제정은 입법기관으로서 의회 역할과 기능에서 중요한 의미를 지니고 있기 때문이다.

지방자치제가 되면서 조례 제정은 점차로 증가하여 왔다. 조례 제정이 증가하는 것은 그 만큼 지역주민의 수요에 적합한 의정 및 행정활동이 활발하게 이루어지고 있다는 증거로 평가할 만한 부분이 적지 않다. 전라북도의회의 경우 조례 제정 처리현황은 제6대 의회 때 57건에 불과하던 것이 제7대 의회에 63건, 그리고 제8대 의회에는 92건으로 증가하였다. 도지사가 발의한 제정 조례보다 도의회가 발의한 제정 조례 수가 점차로 많아지고 있는 추세이다. 이와 같은 조례의 양적 발전은 조례의 질적 변화와 더불어 예산이 수반되는 조례가 많아지고 있다는 점이다. 조례는 사업 및 정책 방향 등을 제시하고 이를 바탕으로 포괄적인 범위를 제시하는 기본 조례 이외 대부분 예산을 수반하게 되어 있다.

예산을 수반하는 조례는 중장기적인 측면에서 발생하는 재정수요와 더불어 향후 발생할 수 있는 행정수요 등이 복합적으로 영향을 받아서 재정계획이 수립되기 때문에 지방 재정력의 강화 및 건전 재정의 운영 측면에서 밀접한 관계를 가지고 있다. 이제까지 조례 제정이 이루어질 때 집행부와 협의하는 수준에서 예산계획을 확인하는 수준에서 이루어 졌다. 그러나 사업의 수요 등을 종합적으로 고려하여 예산이 어느 정도 투입되고 관리되어야 하는 지에 대한 정확한 예측이 이루어지지 않았다. 또한 실질적으로 조례가 제정된 후 예산 투입이 어느 정도되고 있는 지를 확인하고 점검하는 제도적 장치가 마련되지 않아 형식적인 운영이 이루어지고 있었다.

이러한 측면에서 중앙정부는 지방자치법을 개정하여 지방자치단체가 조례를 제정할 경우 반드시 비용추계를 하도록 법제화하였다. 이로 인해 지자체에서 조례제정 시 발생할 수 있는 예산 수반의 적정성을 관리하고 재정운영의 투명성, 건전성을 강화하기 위해 비용추계제도를 도입해야 한다. 조례비용추계제도는 결국 지방재정의 민주주의를 달성하는데 매우 효과적일 뿐만 아니라 도의회의 의정활동 영역 확대 및 의회 심의기능을 강화하는데 효과적인 제도로 인식되고 있는 것이다. 조례의 시행 전에 미리 시행에 소요될 비용을 분석해 봄으로써 미시적으로는 개별 조례의 효율성을 따져 재정 낭비 요소를 사전에 차단할 수 있도록 하며, 거시적으로는 전라북도 재정적자를 통제하고 재정 운용의 건전성을 유지할 수 있다.

그러나 아직 초기로 조례 제정 시 예산이 수반되는 조례에 대한 비용추계제도가 도입되고 있지 않은 상태이나 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있다. 조례비용추계제도 도입을 논하는 것은 얼마나 건전한 방법으로, 주어진 재정자원을 가지고, 지역주민의 행정수요를 충족하는데 생산적으로 재원 투입 및 운용 등에 초점을 맞추어 살펴보는 것이다. 조례비용추계제도는 결국 지방자치단체가 주어진 예산자원과 법령의 범위 내에서 얼마만큼 생산적이고 창의적인 예산지출을 하고 아울러 자체 재원 확충에 얼마만큼 노력을 기울이고 있는 가를 사전적으로 확인하는 것이다. 따라서 본 연구는 조례비용추계제도의 도입 필요성과 조례제정 현황 및 예산 수반되는 조례 등을 분석하고, 이에 기초하여 조례비용추계제도의 도입에 대한 정책적 함의를 제시하고자 한다. 이 연구목적과 내용을 달성하기 위해 연구범위를 전라북도에 한정하고자 한다. 전라북도는 이미 의회 차원에서 조례비용추계제도를 입법 발의하여 전국 최초로 조례로 제정하였다(2011.8.5 제정).

## II. 이론적 배경

### 1. 기존문헌의 검토

조례를 중심으로 한 비용추계제도 도입에 관한 연구는 거의 발견하기 어렵다. 재정의 건전성과 재정운영의 투명성, 합리적인 판단을 위한 다양한 논의와 연구는 이루어졌으나 조례비용추계제도를 정면으로 다루고 있는 연구는 거의 이루어지지 않고 있다.

그러나 조례를 정면으로 다루고 있는 연구는 없지만 국회에서 이루어지고 있는 국회 법안에 있어 비용추계제도에 관련된 연구는 이루어지고 있다. 국회와 의원의 법안 성립 및 행위, 절차는 상의하나 재정의 건전성과 합리적인 재정 운영을 위해 비용추계제도 도입이 필요하다는 점에서 공통적인 시각을 형성하고 있어 이에 대한 연구는 조례비용추계제도 도입의 이론적 배경 및 기초적인 경험 근거를 마련하는데 있어 근간이 될 수 있다.

따라서 본 연구의 선행연구 검토는 법안비용추계제도를 중심으로 이루어진 연구결과를 분석하고 함축적인 의미를 도출하고자 한다. 선행연구들의 특징과 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 비용추계제도에 대한 기초적인 이론적인 근거를 제시하는 연구들이다(예컨대, 국회예산정책처, 2006). 법안비용추계의 개념과 배경, 기능, 방법 등을 중심으로 하여 비용추계 개념적 정의와 흐름, 내용 등을 설명한 것이다.

둘째, 비용추계제도의 활용방안에 관한 연구이다(예컨대, 임동완·윤주철, 2009). 임동완·윤주철(2009)는 법안비용추계 현황분석을 역대 국회별로 법안발의 및 처리현황을 분석하고 이를 근거로 하여 국회에서 제안된 법안의 비용추계서 첨부현황 등을 분석하였다. 이를 통해 법안비용추계서 첨부 활용도를 높이기 위해 발의단계에서 비용추계서를 첨부하는 방안 등을 제시하였다.

셋째, 비용추계의 법안심사에 대한 영향을 분석한 연구가 있다(정문중, 2009). 이 연구에서는 법안 중에 재정수반법안 등을 분석하였으며, 분석결과 재정수반법안에 대한 법안비용추계제도는 재정지출의 증가를 억제하는데 기여하고 있는 것으로 결론을 도출하였다.

넷째, 비용추계에 대한 성과 및 사례(국회예산정책처, 2008, 2010)에 관한 연구가 있다. 이들 연구들은 국회의 법안비용추계 제도에 대한 만족도 및 성과 분석 등을 통해 국회예산정책처의 비용추계 기능 강화를 위한 방안 등을 도출하는데 초점을 맞추고 있다. 또한 이제까지 입법과정에서 나타난 비용추계서를 작성한 사례 등을 제시하여 비용추계에 대한 공감대 형성을 확산시키고 있다.

## 2. 조례비용추계제도의 의미 및 필요성

### 1) 조례비용추계제도의 의미

지방자치제가 되면서 지역의 정책과 사업이 경쟁적으로 추진되고, 지역주민의 행정수요에 대한 요구가 내적으로 심화되어, 지방의회의 외연이 더욱 확장되면서 지방자치단체의 적극적 역할이 정당화되었다. 외연의 확장은 지방자치단체의 공적 목표를 달성하기 위해 각종 정책의 형태로 나타났다. 이들 각종 정책은 지방자치단체의 중대한 의사결정 기관인 지방의회가 조례로 결정되어야 한다는 방향이 등장하였으며, 그 결과 조례 제정의 급속한 증가와 조례와 정책의 일체화 현상이 나타났다.

이제 조례는 자원의 효율적 배분 및 정책의 실현 가능성을 확대하는데 있어 중요한 근거가 되고 있다. 조례는 지방자치단체가 자치입법권을 가지고 독립된 주체로서의 활동을 할 수 있는 지위와 권능을 부여한다. 이제 지방자치단체는 국가로부터 이전재원에 크게 의존하고 있는 상태에서 한정된 재원을 가지고 합리적이고 효율적인 재정을 운영하기 위해서는 재정운영의 비효율성을 제거하고 방만하고 낭비적인 재정요인을 억제할 필요가 있다. 지방재정의 건전한 운영 등에 관한 규정들은 지방자치법과 지방재정법에 명시하고 있다. 지방자치법 제122조(건전재정의 운영)에 따르면 지방자치단체는 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다라고 명시되어 있다. 이러한 지방자치법과 지방재정법에 명시된 규정들은 지방재정의 건전한 운용에 있어서의 의무와 책임을 규정한 것이라고 할 수 있으며, 이와 같은 법 규정의 적용은 지방자치단체뿐만 아니라 지방의회도 동일한 책임과 의무를 부여하고 있다.

따라서 지역주민들의 행정수요 및 정책수요 증가 등에 따라 조례 제정 활동이 활발하게 이루어지면서 예산이 수반되는 조례(Budget-related Ordinances)가 자연스럽게 증가하게 되며, 예산수반조례가 지방재정 지출을 증가시키는 중요한 축으로 자리매김하고 있다. 예산수반조례의 증가는 지방재정의 건전성을 저해할 가능성이 있으며, 한정된 재원을 가지고 있는 지방재정의 통합적인 관리측면에서도 문제를 유발할 수 있어 재정수반조례에 의한 지방재정의 건전성 약화를 사전에 예방하기 위해 도입하고자 하는 제도 중 하나가 조례비용추계제도이다.

실제로 일부 자치단체는 지방재정의 건전성을 유지하기 위해 회의규칙을 통해 조례비용추계제도를 도입하고 있다(예컨대, 제주 및 충북 등). 이미 국회에서는 국회법(제79조의 2, 의안에 대한 비용추계자료 등의 제출) 및 국가재정법(제87조, 재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정), 국회 규칙 및 규정(의안의 비용추계 등에 관한 규칙 제135호 및 규정 제594호) 등을 통해 법안비용추계제도를 도입하여 국가재정의 건전화에 도모하는데 실질적 성과를 거두고 있다. 미국의 경우 비용추계제도를 통해 법안이 국가재정에 미치는 영향을 사전에 분석하여 법안 심사 및 정책결정에 중요한 판단 자료로 활용하고 있다(GAO, 2009;

OMB, 2006). 미국 GAO(Government Accountability Office)에 의하면 비용추계는 정책 및 사업 비용 등에 대한 의사결정 지원, 재정기준선(baseline)의 측정 및 평가를 위한 정보 제공, 한정된 자원의 효과적인 자원배분 기준 등을 통해 정책의 성공 가능성을 증가시키는데 중요한 역할을 하고 있다고 지적하고 있다(GAO, 2009: 15). 또한 GAO는 비용추계를 위해 신뢰할 수 있는 절차가 매우 중요하다고 강조하고 있으며, 이러한 과정의 반복을 통해 비용추계의 질적 성장이 가능하다고 전제하고 있다. 비용추계절차는 12단계를 통해서 이루어지고, 이 과정을 통해 재정에 대한 의사결정을 위한 기초적인 자료를 제공하고 있다(GAO, 2009: 9).

조례비용추계제도에 대한 연구가 거의 없기 때문에 조례비용추계제도에 대한 개념적 정의를 내리는데 한계가 있을 수 있다. 그러나 이미 법안비용추계제도에 대한 기존 연구들의 문헌들이 있어 이를 통해 개념적인 정의와 내용 등을 유추하여 적용이 가능할 수 있다. 이러한 개념적 정의가 가능한 것은 국가재정법이나 지방재정법의 제정 목적이 재정의 건전화라는 공통된 목적을 가지고 있기 때문에 운영방식과 추진주체의 차이가 있을 뿐 동일한 방식의 개념으로 이해할 수 있기 때문이다.

우선적으로 법안비용추계의 개념적 정의를 살펴보면 다음과 같다. 법안비용추계는 국민의 세금을 절약하여 효율적으로 사용하기 위해서 법률의 입안 단계에서부터 국가가 부담해야 할 재정 소요에 대한 사전에 보다 과학적인 분석을 할 필요가 있다는 인식하에 생성된 제도이다(국회예산정책처, 2006). 재정수반법안에 대해 당해 법안이 시행될 경우 추가적으로 소요될 것으로 예상되는 총 비용, 연도별 소요비용, 부담주체별 소요비용을 추계하는 것으로 말한다(국회예산정책처, 2008). 따라서 비용추계제도 개념적 정의에서 공통적으로 등장하고 있는 유형은 재정의 건전화, 사전적인 비용추계, 예산의 집중과 선택 등이라 할 수 있다. 단지, 대상이 법안과 조례의 차이이고, 제정권자가 국회와 지방의회와의 차이에 불과하다고 할 수 있다.

따라서 조례비용추계제도의 개념적 정의도 이러한 측면을 고려하여 정의할 수 있다. 조례비용추계(Cost Estimates on the Ordinances of the Councils of Local Governments)는 지방의회 및 지방자치단체가 지방재정의 건전화를 도모하고 지방재정 운용의 책임성과 투명성을 확보하기 위해 예산이 수반되는 조례 시행에 따른 비용을 사전적으로 예측하여 지역주민의 기본적 욕구 충족 및 복리 증진을 위해 합리적으로 재원을 조달, 관리하는 활동이라고 정의할 수 있다.

이러한 개념적 정의를 바탕으로 조례비용추계는 다음과 같은 특징을 지니고 있다(국회예산정책처, 2006; 임동완·윤주철, 2009 참고 재작성). 첫째, 조례비용추계는 예산을 수반하는 조례를 대상으로 한다는 점이다. 예산수반조례는 새로운 행정 및 정책 수요 등으로 생성되는 조례 제정으로 인해 지방자치단체가 특정한 기간 혹은 지속적으로 지방재정에 '영향'을 미치거나 '예산변동'을 가져오거나 '비용'을 증가시키는 조례를 의미한다.

둘째, 조례비용추계제도는 조례 제정으로 인해 예산에 직접적으로 영향을 미치는 비용

을 추계하고, 조례가 시행되기 전에 비용추계가 이루어져야 한다. 조례비용추계는 조례로 인해 직접적으로 재정적인 영향을 미칠 수 있는 집행비용과 이전지출 등을 대상으로 추진한다. 또한 조례비용추계는 조례 제정이 추진되기 전에 충분히 지방재정의 영향 및 예산 변동, 비용 등을 예측하고 지방재정 부담 능력 및 재원조달 가능성을 확인한다.

이처럼 조례비용추계제도는 조례가 수반되는 비용을 사전적으로 검토함으로써 의회에서 해당 조례를 심사할 때 조례의 비용 적정성을 판단하게 하는 기초적인 자료로서 역할을 한다. 뿐만 아니라 조례가 실시되었을 때 재정적인 조달 가능성 등을 판단하는데 이용할 수 있다. 이렇게 되면 지방자치단체는 객관적인 비용추계결과에 기초하여 합리적인 재정계획을 수립할 수 있으며, 의회는 부여한 집행권한을 제대로 준수하고 있는 지를 감시할 수 있는 판단 자료가 될 수 있어 중장기적으로 지방재정의 건전화 및 안정적인 재정 관리에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 비용추계는 비용을 분석대상으로 한다는 점에서 비용편익분석(cost benefit analysis)과 유사하나 차이가 있다(국회예산정책처, 2006: 3~7). 비용추계는 비용만을 추계 대상으로 하는 반면, 비용편익분석에서는 비용뿐만 아니라 편익도 분석의 범위에 포함시킨다. 그리고 비용추계에서의 비용의 개념은 단순히 조례 시행에 소요되는 화폐적, 회계적 비용을 의미하나, 비용편익분석에서의 비용은 단순히 회계적인 비용이 아니라 경제학적인 기회비용을 의미한다는 점이다. 또한 비용추계는 사전적으로 소요재정을 산정하되 사후적 평가는 하지 않는 반면, 비용편익분석은 사전적 분석과 사후적 평가에 모두 활용할 수 있다는 점이다.

## 2) 조례비용추계제도의 도입 필요성

조례비용추계제도의 도입 필요성은 개념적 정의와 특징과 관련지어 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지방재정 부담 증가로 인한 재정의 효율적 관리제도가 더욱 요구되고 있다는 점이다. 지방자치제 하에서 지방재정운영의 책임성이 더욱 강조되는 이유이다. 지방재정운영의 책임성은 결국 공공자원의 획득과 사용에 있어 책무를 다하고 법령 또는 예산운행을 준수하는 등 의무를 완수하도록 하는 것이다. 지방자치단체의 한정된 재원을 가지고 합리적이고 효율적인 재정을 운영하기 위해서는 재정운영의 비효율성을 제거하고 방만한 재정운영을 억제할 필요가 있다.

따라서 재정의 책임성과 재정의 건전성을 유지하도록 하는데 있어 의회의 역할과 기능이 중요해지고 있다. 의회는 예산심의를 통해 예산의 적절성과 예산 집행의 효율성을 심의할 수 있고, 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제 채널로서 역할을 하기 때문이다.

이러한 측면에서 의회는 지방재정의 부담을 줄이기 위해서 무엇보다도 재정지출의 증가를 초래할 수 있는 조례제정에 대한 엄격한 심의가 필요하게 된 것이다. 조례가 제정되면

폐기되기 어렵고 일정한 기간 동안 지속적으로 예산이 투입될 가능성이 높기 때문에 충분한 사전 심의 및 비용추계 등에 대한 분석과 예측을 통해 지방재정운용의 탄력성을 확보해야 한다.

특히, 민선지방자치체가 실시되면서 조례는 지역현안 및 행정수요 등을 반영하여 사업 및 정책을 실현하는 실질적 역할을 수행하기 위해 조례제정 건수가 증가하고 있다. 조례가 제정되면 대부분 사업이나 정책이 추진되기 때문에 예산수반이 되게 된다. 지역의 특수성을 반영한 사업 추진을 위해 조례가 증가하고 있고 이로 인한 예산 투입은 지속적으로 증가될 것으로 예상되며 재정 부담이 가중될 수 있다. 지방재정 실패 나아가 지방재정 위기를 예방하기 위해서는 지방재정을 건전하게 관리하기 위한 사전적 제도인 조례비용추계제도를 효과적으로 도입하고 설계해 운영할 필요가 있다. 이러한 조례비용추계제도를 운영하는데 있어 계획성, 효율성, 투명성 등을 고려함으로써 건전하고 안정적이며 효율적인 재정운용을 할 수 있도록 해야 한다. 이는 지방재정 운영에 있어 건전성 및 책임성을 확보하는 방법이 될 것이다.

둘째, 조례의 효율적 관리 필요성이 대두되고 있다는 점이다. 조례의 일반적인 현상은 행정수요 및 지역주민 요구 증가와 더불어 정책변화 등으로 인하여 조례 제정 수가 지속적으로 증가하고 있다는 점이다. 조례의 긍정적인 측면에서 보면 지역주민의 행정이나 의회 등에 대한 요구가 많아지고 이에 대한 적극적인 대응이 이루어지고 있다는 점이다. 조례의 규제적, 현상 유지적, 안정화된 기능은 점차로 쇠퇴하고 조례는 지역사회의 능동적인 목적을 의식한 목적 지향적인 관리도구로 변모하고, 지역발전의 중요한 도구로 변화하고 있다. 이제 조례의 효율적이고 합리적인 관리가 필요한 이유이다. 조례도 마찬가지로 지방자치단체의 현재 재정 여건을 전망하고 주민의 수요에 대응하여 제정되어야 하며, 수지균형에 맞게 추진되어야 하고 관리되어야 한다. 제정된 조례는 지속적으로 예산투입이 이루어지기 때문에 중장기적으로 조례 제정에 따른 비용투입을 예측하여 지방재정 활동을 계획적으로 시행함으로써 재정과 관련된 정책 및 사업을 일관되게 안정적으로 추진할 수 있게 되어야 한다. 이러한 과정은 조례 제정 시 추진되는 사업에 대한 비용추계를 통해 실제 집행 정도 등을 판단함으로써 지방재정운용이 계획적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이다.

조례는 자원배분기능이 강화되면서 과거와 같이 예산심의만을 통한 지방재정의 건전성 달성은 매우 어려운 현실이 되어 가고 있다. 이른바 조례의 직접적 지원 조항에 근거한 예산배정이 거의 자동적으로 이루어지는 경우가 늘어났기 때문이다. 따라서 의회는 조례 제정 시 지방재정이 효율적으로 운영될 수 있도록 사전적인 비용추계 제도 도입 필요성이 있다. 조례비용추계 제도는 조례의 지속성과 더불어 세입 범위 내에서 효과적인 예산지출을 함으로써 예산투자의 효율성 및 예산조달의 가능성을 확보하는 것으로 조례로 인해 재정의 낭비를 방지하고 정책의 생산성 제고와 계획적인 예산운영이 가능하기 때문이다. 또한 조례비용추계제도를 통해 조례를 효율적으로 관리한다는 것은 지역주민의 선호를 최대

한 충족시켜주어야 한다는 사회적 의미의 효율성과 주어진 지방재정 범위 내에서 서비스를 공급하는데 사용한 비용이나 재원을 예측해야 한다는 예측가능성을 내포하고 있다. 이제 지방자치단체는 조례 제정 시 사전에 충분한 비용추계를 통해 계획적이고 효율적인 재정운용을 위한 노력을 추구해야 하고, 지역주민을 대표하는 의결기구인 도의회는 재정운용에 대한 지속적인 감시, 감독을 해야 한다. 이를 위해 의회가 조례 제정 시 계획적이고 체계적인 예산운용을 촉진하기 위한 조례비용추계제도의 도입 필요성이 커지고 있는 것이다.

셋째, 조례와 예산의 연계성이 더욱 강화되고 있다는 점이다. 조례와 예산과의 연계성은 유기적인 관계를 가지고 있다. 정책 및 사업 등이 조례에 근거가 부족하여 집행과정에서 왜곡되거나 예산이 뒷받침이 없어 사업 추진력을 확보하지 못하거나, 반대로 조례로 명시적으로 규정된 사업들이 예산의 뒷받침을 받지 못해 시행되지 못하는 경우가 있기 때문이다. 이처럼 조례와 예산이 괴리된 결과는 정책 및 사업의 실패 및 그로 인한 자원배분의 왜곡과 주민복지 후생의 감소, 재정운용의 건전성 약화, 의회의 재정통제권의 약화 등으로 이어질 수 있다. 조례와 예산은 정책의 또 다른 표현으로서 구체적인 정책의 목표, 달성수단 등 정책내용이 포함되고 있어 정책의 결정, 집행되기 위해서는 조례 및 예산의 유기적인 연계가 필요한 것이다.

### III. 조례제정 현황 및 예산수반 조례 유형 분석 결과

#### 1. 조례제정 현황

본 연구의 범위인 전라북도 조례처리현황을 살펴보면, 총 건수는 제4대와 제7대 의회에서 급증한 것으로 나타나는데, 이는 조례 개정이 많이 이루어졌기 때문인 것으로 당시 전라북도의회에서 조례정비특별위원회가 구성되어 조례의 일괄개정이 이루어졌던 이유에서 비롯된다.

전라북도 조례의 제정이 많이 이루어진 시기는 제8대 의회(2006.7~2010.6)인 것으로 나타났다. 이 시기에는 의회의 의원입법 발의로 제정된 비율이 전체 제정의 50%이상인 것으로 분석되어 상당히 조례 제정 활동이 활발했던 시기인 것으로 나타났다. 반면, 집행기관(도지사)의 조례제정은 상대적으로 많지 않은 것으로 분석되었다.

본 연구에서는 의결권자인 의회와 집행권자인 집행기관의 제정건수가 형평에 맞는 비율을 보이고 있는 제8대 의회에서 제정된 조례를 분석대상으로 삼고자 한다. 그 이유는 제8대 의회에서 제정된 조례가 조례제정에 따른 예산수반의 범위를 추계하고자 하는 본 연구의 목적에 부합한 시기로 의회와 집행기관의 발의구분별 유의미한 연구가 진행될 수 있을 것이라는 연구자의 판단 때문이다.

<표-1> 전라북도의회의 조례 처리 현황 추이

대수	기관별	총계				의회				도지사				교육감			
		총계	제정	개정	폐지	소계	제정	개정	폐지	소계	제정	개정	폐지	소계	제정	개정	폐지
제8대		303	95	198	10	72	50	20	2	188	40	140	8	43	5	38	-
제7대		342	63	268	11	96	8	83	5	193	51	139	3	53	4	46	3
제6대		248	57	186	5	21	4	17	-	175	45	125	5	52	8	44	-
제5대		248	57	186	5	21	4	17	-	175	45	125	5	52	8	44	-
제4대		346	68	250	28	66	8	46	12	237	53	171	13	43	7	33	3

본 연구의 분석대상이 되는 제8대 의회에서 제정된 조례 95건 중 폐지 등으로 분석시점인 현재, 분석의 의미가 없는 조례를 제외하면 총 86개로 나타나는데 이를 발의기관별, 시기별로 구분해보면 조례제정 비율은 뚜렷한 구분이 있음을 알 수 있다. 의회에서 발의하여 제정된 조례는 제8대 의회 4년간의 의정활동 기간 동안 첫 상반기(1~2년)는 제정 비율이 낮게 나타나고 있으나, 의정활동 후반기에 들어 상당히 활발한 조례 제정 활동을 한 것으로 분석된다. 반면 도지사가 발의한 조례는 시기별 구분의 경우 의원 입법발의에 비해 그다지 뚜렷하지 않지만, 초중반 이후에 입법 활동이 활발한 것으로 나타나고 있다. 이를 위원회별로 구분해보면, 교육복지위원회와 문화관광건설위원회 소관 조례의 경우 의정활동 후반기에 제정된 사례가 많은 것으로 나타나며 행정자치와 산업경제위원회 소관 위원회는 4년 임기동안 평균 제정비율이 높은 것으로 나타나고 있다.

<표-2> 발의기관별 제정 조례

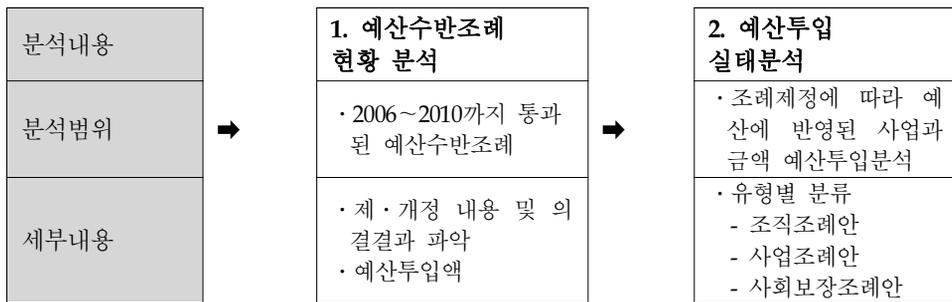
(단위: 건, %)

관위	기관	의회					도지사					교육감					합계				
		06	07	08	09	10	06	07	08	09	10	06	07	08	09	10	06	07	08	09	10
의회운영		2														2	0	0	0	0	
행정자치			2	3	4	1	3	5	2	1	1					3	7	5	5	2	
교육복지			1	4	9	4		2	1			3	1		1	3	4	5	10	4	
산업경제				2	2		2	3	2		1					2	3	4	2	1	
문화관광건설				3	4	1	2	3	8	3						2	3	11	7	1	
합계		2	3	12	19	6	7	13	13	4	2	3	1	0	1	12	17	25	24	8	

## 2. 예산수반 조례의 유형분석

### 1) 분석틀

예산이 수반되는 조례를 분석하기 위하여 예산수반조례의 현황을 분석하고, 예산투입 실태를 분석하고자 한다. 조례제정이 가장 활발했던 제8대 의회에서 제정된 조례 50건 중 예산이 수반되는 조례는 38개로 분석되었다. 예산의 수반 유무에 대한 기준은 의회의 의안 상정 당시 의안원안에 의한 예산 협의과정에 기재된 내용인데, 이 과정에서 「전라북도의 회 회의규칙」의 예산수반에 관한 사업계획서 제출에 관한 조항에도 불구하고 예산에 대한 추계는 명시되지 않고 있다. 조례에서 포함하는 사업이 단기 혹은 장기적으로 예산이 수반될 것임에도 불구하고 현 상태의 조례 입안과 관련해 예산이 불필요한 경우는 예산수반에 포함시키지 않는 등 예산이 수반됨에도 잘못 추산되고 있는 사례가 발견된다. 이 경우에는 연구자가 다시 검토하여 예산수반조례로 분류하였다.



(그림-1) 분석틀

### 2) 발의기관별 예산수반 조례 현황 분석

전라북도 제8대 의회에서 제정된 조례 총 86건 중 예산수반조례는 55건으로 제정조례 대비 예산수반 비중 조례는 64.0%비율로 분석되고 있다. 발의기관별 예산수반조례<sup>1)</sup>비중을 보면, 의회발의 제정 42건 중 39건이 예산을 수반하는 조례로 92.9%, 도지사발의 조례의 경우 39건 중 16건으로 41.0%의 비중을 차지하며, 교육청의 경우 제정된 조례 5건 모두 예산이 수반되지 않는 것으로 나타났다.

발의기관별 예산수반조례비중을 보면, 의회 의원발의 조례는 예산수반비중이 집행부 발의 조례에 비해 상당히 높은 것으로 나타나는 특징을 발견할 수 있으며 특히 교육복지와

1) 여기서 예산수반조례는 집행에 있어 실제 예산이 확보된 것을 지칭하는 것이 아니라 조례제정당시 예산수반이 불가피한 조례를 지칭한다. 반면, 뒤의 유형별 조례분석에서 예산수반조례는 실제 예산이 확보되어 집행중인 데이터를 분석한 것으로 문서화된 조례와 집행되고 있는 조례는 상당한 차이가 있는 것으로 나타난다.

36 입법형태별 예산수반 조례분석 및 조례비용추계제도 도입에 대한 정책적 함의

산업경제, 문화관광건설위원회 소관 조례의 경우 의원 입법발의 조례의 예산수반조례비중은 100.0%인 것으로 나타나 상당히 높음을 알 수 있다.

반면 집행기관 도지사가 발의하여 제정된 조례는 문화관광건설위원회소관이 16건으로 가장 많았으며, 행정자치위원회소관 조례가 그 다음으로 나타나고 있다. 예산수반조례비중은 행정자치위원회소관, 산업경제위원회소관 순으로 나타나고 있으며 도지사 발의 조례는 41.0%만이 재정을 수반하는 것으로 나타나고 있다.

조례를 심의하는 소관위원회별 예산수반조례비중을 보면 의회운영의 경우 0.0%, 행정자치 72.7%, 교육복지 73.1%, 산업경제 66.7%, 문화관광건설 50.0%로 나타나고 있다.

<표-3> 전라북도 제8대의회 제정 조례 구분

(단위: 건, %)

기관 소관위	의회			도지사			교육감			합계		
	제정 조례	예산 수반 조례	제정대 비예산 수반조 례비중									
의회운영	2	0	0.0			0.0	0	0	0.0	2	0	0.0
행정자치	10	9	90.0	12	7	58.3	0	0	0.0	22	16	72.7
교육복지	18	18	100.0	3	1	33.3	5	0	0.0	26	19	73.1
산업경제	4	4	100.0	8	4	50.0	0	0	0.0	12	8	66.7
문화관광건설	8	8	100.0	16	4	25.0	0	0	0.0	24	12	50.0
합계	42	39	92.9	39	16	41.0	5	0	0.0	86	55	64.0

3) 입법형태별 예산수반 조례의 예산 투입 분석 및 결과

예산이 수반되는 조례안은 그 내용 및 성격에 따라 조직의안, 사업의안, 사회보장의안으로 구분될 수 있다<sup>2)</sup>.

2) 이 유형구분은 국회의 재정수반법안이 크게 조직법안, 사업법안, 보상법안, 사회보장법안으로 구분하고 있는 것을 따른 것으로 이 중 보상에 관한 조례안은 지방자치단체의 경우 조례로 보상에 관한 규정을 명시하지 않고 있는 특성상 보상에 관한 내용은 제외하고 다루기로 한다.

<표-4> 입법형태별 구분 기준

유형	세부유형	구분기준
조직	조직설립	행정기관, 위원회, 소속기관,, 특정사업을 위해 구성된 추진단, 센터, 협회, 재단, 전시관 설립 등
	조직운영	조직운영을 위한 소규모 경상적 기본사업
사업	직접사업	지방자치단체가 직접 시행주체가 되어 공공사업을 수행
	위탁사업	정부의 직접적 업무를 특정단체나 기관에 위탁하고 그에 소요되는 비용 전부 또는 일부를 지원
	지원사업	정부의 직접 사업은 아니지만 사회적으로 조장할 필요성이 인정되거나 경제 질서의 안정이나 특정산업 발전에 필요하여 출연 또는 보조하는 경우
사회보장	공적부조	저소득, 장애, 노인 탈북자 등 생활능력이 없는 계층에 대한 급부
	장려지원	저소득층 외의 특정 계층에 대한 사회보장적 급부
	연금사업	개인의 노후 소득보장
	보험사업	위험분산, 의료보험, 고용보험, 재해보험

자료: 국회예산정책처(2006). 법안비용추계 원리와 방법 재구성

### (1) 조직조례의 예산 투입 분석

조직의 설립이나 운영에 관한 조례는 조직의 신설 또는 확대에 따른 인건비, 경상적 경비, 기본사업비 등 일정 비용이 소요되는 경우이다. 이 유형의 조례는 조직의 목표달성 및 유지를 위해 해마다 연례적, 반복적 동일한 내용의 활동을 수행하기 때문에 조직의 성격과 규모만 특정되면 과거 및 현재의 유사조직의 예산 정보를 활용하여 다른 조례보다 상대적으로 쉽게 비용을 추계할 수 있다. 경상적 경비의 경우 반영구적인 지출요소가 발생하기 때문에 연도별 소요액 산정에 있어 해당년도의 사업의 확장 내지 축소에 미치는 영향을 찾아내는 작업이 중요한 요인이 된다. 전라북도 제8대 의회에서 제정된 예산수반 조례 중 조직조례를 세부유형으로 구분하면 다음과 같다. 세부유형별로 보면 조직설립에 관한 조례는 다시 조직설립에 관한 조례안과 조직운영에 관한 조례안으로 구분된다.

첫째, 조직설립에 관한 조례의 예산 투입이다. 조직설립에 관한 조례는 총 8개가 제정되었으며 이 조례안에 의해 집행되고 있는 예산은 2010년도 7,929백만원, 2011년도에는 7,970백만원에 이르는 것으로 파악되고 있다. 이들 조례 중 예산소요가 가장 큰 인재육성재단 운영 및 지원조례의 경우 재단운영비(400백만원), 해외연수지원(3,600백만원), 장학숙 위탁(2,825백만원, 입학사정관박람회130백만원)으로 세부사업이 집행되고 있으며, 재정소요가 그 다음으로 크게 나타나고 있는 전북경제살리기 도민회의 지원조례의 경우 지역우수상품 직거래장터개설 등 6개사업으로 현재 사업이 추진되고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표-5> 조직조례 예산투입 현황

(단위: 백만원)

유형	세부 유형	년도	발의	조례명	소관 위원회	2010				2011				
						계	국비	도비	시군비	계	국비	도비	시군비	
조직	조직 설립	2009	의원	전라북도 문학관 설치 및 운영조례	문화관광 건설									
		2010	도지사	전라북도 인재육성재단 운영 및 지원조례	행정자치	6,720		5,320	1,400	6,955		5,455	1,500	
		2010	의원	전라북도갈등조정협의회 설치 및 운영에 관한 조례	행정자치	72		72		72		72		
		2010	도지사	새만금·군산 경제자유 구역청 설치 조례	행정자치									
		2010	의원	전북경제살리기 도민회의 지원 조례	산업경제	500		500		500		500		
		2010	도지사	전북문화재단 설립 및 운영에 관한조례	문화관광 건설									
		2010	의원	전라북도 효행장려 및 지원에 관한 조례	교육복지	35		35		38		38		
		2010	의원	전라북도 자활사업 지원 조례	교육복지	602		331	271	405		203	202	
	소 계						7,929		6,258	1,671	7,970		6,268	1,702
	조직 운영	2007	도지사	전라북도청사 시설물 사용 및 운영조례	행정자치									
		2007	의원	전라북도 출연기관 등의 경영평가 기본조례	행정자치	109		109		131		131		
		2007	도지사	전라북도 지방공무원 수당지급조례	행정자치	530		530		652		652		
		2007	의원	전라북도 인터넷 홈페이지 운영 활성화에 관한 조례	행정자치	376		376		349		349		
		2009	의원	전라북도도민재단제도 운영조례	행정자치	189		189		189		189		
2009		의원	전라북도 대표도서관 설치 및 운영 등에 관한 조례	문화관광 건설					387		387			
2010		의원	전라북도 복지콜센터 설치 및 운영에 관한 조례	교육복지	419		419		347		347			
소 계						1,623		1,623		2,055		2,055		
합 계						9,552		9,552	1,671	10,025		10,025		

※빈칸은 예산이 투입되지 않음을 의미함

둘째, 조직운영에 관한 조례의 예산 투입이다. 조직운영에 관한 조례안은 총 7개로 나타나고 있는데, 이중 전라북도청사 시설물사용 및 운영조례와 전라북도 대표도서관 설치 및 운영 등에 관한 조례가 조례입법과정에서 예산문제가 협의되었음에도 예산이 확보되어 집행되고 있지 않은 것으로 나타났다. 행정자치위원회 소관 시설물사용 및 운영조례의 경우는 예산확보가 아닌 시설물 임대사용에 관한 수익에 관한 내용으로 예산집행과는 별도의 내용을 명시하고 있는 것으로 파악되었으며, 문화관광위원회 소관 대표도서관 설치조례의 경우 2011년도에 정보시스템 구축(200백만원)과 시설확장(187백만원) 사업으로 예산이 확보되어 있는 것으로 나타나고 있다. 조직운영에 관한 조례 7개중 5개 조례가 의원입법발의로 제정되었는데, 5개 의원입법조례모두 예산이 확보되고 있는 것으로 나타나고 있다.

**(2) 사업조례의 예산 투입 분석**

사업조례안의 경우 공공목적 달성을 위해 필요한 활동을 지방자치단체가 직접수행하거

나 민간에 위탁하여 수행하고 그 비용을 지불하는 경우를 말하는데, 소규모 사업부터 대규모사업까지 다양하게 나타나고 있다.

첫째, 직접사업 조례에 의한 예산 투입을 분석하면 다음과 같다. 직접사업조례는 총 20개로 도지사 발의 6건, 의원발의 14건으로 구분된다. 20건 중 예산확보가 이루어지지 않아 사업이 집행되고 있지 않는 조례는 총 5건으로 도지사가 발의한 가축방역협의회 구성 및 운영조례와 경관조례가 해당하며, 의원이 발의한 헌혈권장에 관한 조례, 금연환경조성지원에 관한 조례 그리고 인권 증진에 관한 조례가 현재 사업추진에 필요한 예산을 확보하지 못함으로써 집행되고 있지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 타 유형의 조례와 비교해 특이할 만 한 점은 직접사업으로 분류된 조례의 경우 국비 또는 시군비와 매칭 되고 있는 조례가 대부분인 것으로 나타나고 있으며 조례의 성격상 기본적인 사안에 관한 내용을 명시한 기본조례가 상당수 제정된 것을 알 수 있다. 이러한 예로는 노사화합 촉진조례, 저출산·고령사회 대책 지원조례, 노인복지 증진을 위한 조례, 한부모 가족지원 조례, 노인 일자리 창출지원 조례, 다문화가족 지원조례, 인권 증진에 관한 조례 등을 들 수 있다. 이들 조례는 특장상 예산을 많이 수반하고 있으며, 시책 또한 조례제정과 동시에 추진되기보다는 기존의 사업들에 대한 제도적 근거를 명시한 사업들이 중심을 이루고 있다는 특징이 있다. 학교급식지원에 관한 조례는 무상급식확대실시정책추진으로 2010년에 비해 상당부분 증가된 것으로 나타나고 있는데, 여기서 오히려 친환경무상급식지원에 관한 예산은 소폭 감소한 것으로 분석되었다. 노인학대예방이나 노인일자리 창출과 같은 사업은 확대 실시되고 있는 것으로 나타난다.

둘째, 지원 사업에 관한 조례의 예산 특성이다. 지원 사업은 사업조례 중 직접추진하고 있는 사업은 아니지만 사회적으로 권장할 필요성이 있어 특정산업이나 특정경제부분의 안정을 위해 장려하고 있는 조례이다. 기업인 예우 및 기업 활동 촉진에 관한 조례나 농업소득 보전조례, 빗물관리에 관한 조례가 해당이 되는데 이 조례의 경우에도 도지사가 발의한 태권도 산업 활성화를 위한 민자 유치 조례와 의원 발의로 제정된 빗물관리조례와 농업소득 보전조례는 예산이 확보되지 않고 있는 것으로 나타난다. 농업소득 보전조례의 경우 최소 1ha를 기준단위로 농업인에게 소득보전을 직접지불해주는 이른바 직불제 조례로 전라북도에 소재하는 농지(종류별 해당지)로 2000년 1월1일부터 현재까지 직접 영농에 종사하는 농업인을 대상으로 하는 지원조례이다. 지원사업의 경우 전라북도가 주체가 되어 직접 추진하는 직접추진사업과는 달리 특정분야의 육성을 위해 장려지원해주는 다소 포괄적이고 광범위한 내용의 조례는 도지사가 조례를 제정하여 추진하지 않는 한 의원입법으로는 상당한 제약을 지닐 수밖에 없음을 알 수 있다.

<표-6> 사업조례 예산투입 현황

(단위: 백만원)

유형	세부 유형	년도	발의	조례명	소관 위원회	2010				2011			
						계	국비	도비	시군비	계	국비	도비	시군비
사업	직접 사업	2008	도지사	전라북도 노사화합 촉진조례	산업경제	150	20	130		85	25	60	
		2008	도지사	전라북도 학교급식 지원에 관한 조례	행정자치	18,633		3,237	15,396	22,903		11,083	11,820
		2008	의원	전라북도 청소년의 건전한 사회환경조성에 관한 조례	교육복지	715	251	242	222	685	236	249	200
		2008	의원	전라북도 한철 권장에 관한 조례	교육복지								
		2008	도지사	전라북도 가축방역협의회 구성 및 운영에 관한 조례	산업경제								
		2008	의원	전라북도 저출산·고령사회 대책 지원조례	교육복지	1,125	50	475	600	330	50	235	45
		2008	의원	전라북도 자전거이용 활성화에 관한 조례	문화관광건설	9,682	5,107	1,173	3,402	7,258	4,104	946	2,208
		2008	의원	전라북도 자녀 학자금지원에 관한조례	행정자치	72		72		80		80	
		2008	의원	전라북도 노인복지 증진을 위한 조례	교육복지	358,862	206,065	49,835	102,962	351,083	207,632	46,152	97,299
		2008	의원	전라북도 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례	교육복지	265	126	139		498	281	217	
	2008	의원	전라북도 한부모가족 지원 조례	교육복지	7,197	2,537	1,349	3,311	7,488	2,671	1,399	3,418	
	2008	의원	전라북도 금연환경조성 및 지원에 관한 조례안	교육복지									
	2008	의원	전라북도 아동학대 예방 및 보호에 관한 조례	교육복지	1,054	355	699		1,088	355	733		
	2009	의원	전라북도 노인일자리 창출 지원 조례	교육복지	23,508	10,757	4,884	7,867	24,090	10,805	5,028	8,257	
	2009	도지사	전라북도 비상구 폐쇄등 위반행위 신고포상제 운영조례	행정자치	6		6		6		6		
	2009	도지사	전라북도 경관조례	문화관광건설									
	2009	의원	전라북도 다문화가족 지원조례	행정자치	1,039		513	526	984		434	550	
	2009	의원	전라북도 인권 증진에 관한 조례	행정자치									
	2009	도지사	전라북도 구도심 상가 활성화 지원조례	산업경제	5,817	3,490		2,327	5,903	3,810		2,093	
	2009	의원	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	행정자치	404		404		5		5		
소 계						428,529	228,758	63,158	136,613	422,486	229,969	66,627	125,890
지원 사업	2007	도지사	전라북도 기업인 예우 및 기업활동 촉진에 관한 조례	산업경제	902		902		1,195		1,195		
	2007	의원	전라북도 농업인 소득안정을 위한 농업소득 보전조례	산업경제									
	2007	도지사	전라북도 태권도공인 민자유치 조례	문화관광건설									
	2008	의원	전라북도 장애인생산물 우선구매 촉진 조례	교육복지	138	55	83		138	55	83		
	2008	의원	전라북도 빗물관리에 관한 조례	문화관광건설									
소 계						1,040	55	985	0	1,333	55	1,278	
위탁 사업	2006	도지사	전라북도 관광진흥에 관한 조례	문화관광건설	1,363	512	851		2,631	512	2,119		
	2006	의원	전라북도 생활체육 진흥 조례	문화관광건설	7,495	1,725	3,080	2,740	7,065	1,790	3,065	2,210	
	2006	의원	전라북도 마을만들기 지원 조례	산업경제	7,500	3,550	200	3,750	9,000	4,300	200	4,500	
	2006	의원	전라북도 지역아동센터 지원 조례	교육복지	11,703	5,840	1,814	4,049	15,987	7,314	3,053	5,620	
	2006	의원	전라북도 경력단절 여성등의 경제활동 촉진에 관한 조례	교육복지	300		300		350		350		
	2007	도지사	전라북도 부안 신재생에너지 단지 분양 및 운영조례	산업경제	21,029	18,000	2,029	1,000	28,570	17,000	8,095	3,475	
	2007	의원	전라북도 작은도서관 설치 및 운영지원에 관한 조례	문화관광건설	1,673	280	472	921	2,036	375	561	1,100	
	2008	의원	전라북도 사회적기업 육성지원 조례	산업경제	1,864	1,124	327	413	5,725	3,228	1,222	1,275	
소 계						52,927	31,031	9,023	12,873	71,364	34,519	18,665	18,180
합 계						482,496	259,844	73,166	149,486	495,183	264,543	86,570	144,070

셋째, 위탁사업에 관한 조례의 예산 특성이다. 사업조례 중에서 위탁사업조례는 특정 단체나 기관에 위탁하고 그에 소요되는 비용 전부 또는 일부를 지원하는 것으로 관광진흥에 관한 조례, 마을만들기 지원조례, 지역아동센터 지원조례, 사회적기업 지원조례 등이 여기에 해당된다. 경력단절여성 등의 경제활동 촉진에 관한 조례를 제외하고는 위탁사업조례는 모두 국비와 시·군비 매칭이 되고 있는 사업들로 이루어져 있으며 그 예산규모도 비교적 큰 사업들이다.

### (3) 사회보장조례의 예산 투입 분석

사회보장조례는 다양한 사회적 위험(질병, 노령, 빈곤)에 노출된 사회적 약자(노령자, 장애자, 유족)를 보호하기 위해 일정 자격조건을 갖춘 이들에게 특정 혜택(공적부조)을 부여

하거나 전체 혹은 일부의 생활안정을 위해 제공되는 각종 보험을 내용으로 하는 조례안을 말한다.

이 조례안의 특징은 일단 법과 조례에서 정한 자격조건이 충족되면 반영구적인 지출이 유발된다는 것이다. 따라서 이 조례안의 비용추계는 매년 얼마정도의 지출소요가 발생할 것인가, 그리고 인구증감 등 사회통계학적 거시변수가 지출단가 및 대상인원의 변동에 어떻게 영향을 미치는지를 파악해 향후 연도별 지출액의 변화추이를 분석하는 것이 중요한 문제로 대두된다.

<표-7> 사회보장조례 예산투입현황

(단위: 백만원)

유형	세부 유형	년도	발의	조례명	소관 위원회	2010				2011			
						계	국비	도비	시군비	계	국비	도비	시군비
공적부조	2009	의원	전라북도 저소득층 임대보증금 지원 조례	문화관광건설	2,817		845	1,972	2,560		1,024	1,536	
	2009	도지사	전라북도 기초노령연금 비용부담에 관한 조례	교육복지	222,767	177,865	8,979	35,923	230,784	184,627	9,231	36,926	
	소 계					225,584	177,865	9,824	37,895	233,344	184,627	10,255	38,462
사회보장 장려지원	2009	의원	전라북도재향군인 예우 및 지원에 관한 조례	행정자치	40		40		40		40		
	2009	의원	전라북도 장애인·노인·임산부 등을 위한 편의시설 설치 및 사전검사에 관한 조례	교육복지	597	61	242	294	659	65	263	331	
	2009	의원	전라북도 장애인체육진흥 조례	문화관광광건설	1,454	377	1,077		1,418	261	1,157		
	2009	의원	전라북도 장애인휠체어 등 수리 지원에 관한 조례	교육복지									
	2009	의원	전라북도 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례	교육복지	405		405		402		402		
	2009	도지사	전라북도 거주외국인 지원조례	행정자치	18		18		43		43		
	소 계					2,514	438	1,782	294	2,562	326	1,905	331
합 계					228,098	178,303	11,606	38,189	235,906	184,953	12,160	38,793	

첫째, 공적부조에 관한 조례의 예산 투입현황이다. 전라북도에서 제정된 조례안 중 사회보장조례를 분석해보면 공적부조 2건과 장려지원 6건으로 분류되고 있다. 공적부조의 경우 2009년도 도지사가 발의한 기초노령연금 비용부담에 관한 조례는 전라북도에 거주하는 85세 이상의 장수어르신께 월 30천원씩 지급하던 수당인 장수수당지급조례안이 폐지되면서 제정된 조례이다. 이 조례의 경우 기초노령연금법 제19조에 의해 비용의 부담에 관한 내용을 명시한 것으로 지방자치단체의 부담금 중 도는 100분의 20을, 시·군은 100분의 80을

부담하는 내용이다. 한편 공적부조의 조례 중 의원입법으로 저소득층 임대보증금 지원조례가 제정되어 시군비와 매칭되고 있는 것은 주목할 만한 사항이다. 문화관광건설위원회 소관으로 「주택법」 제5조의3 규정에 의하여 최저주거기준에 미달하는 무주택 저소득계층 가구에게 임대주택에 입주할 수 있도록 임대보증금을 지원하는 조례로 전라북도에 거주하는 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 중 최저주거기준에 미달되는 주택에 거주하는 무주택 가구로서 국민임대주택에 입주를 희망하는 자를 지원대상자로 하고 있으며 임대보증금 지원대상 주택은 국민임대주택으로 지원의 범위는 임대보증금 범위 내에서 무이자로 지원하며, 지원기간은 2년으로 하고 규칙으로 정하는 바에 따라 연장지원도 가능하다는 내용이 포함되어 있다. 이 조례의 경우 2009년 의안상정당시 2010년도 예산반영이 구체화된 상태였으며, 2010년도 예산 2,817백만원, 2011년도 예산 2,560백만원이 확보하여 저소득 무주택가구의 임대보증을 지원하고 있다. 이 조례의 경우 의원발의임에도 다음연도 사업계획에 의한 예산이 확보된 상태에서 조례가 제정된 것임을 감안해보면, 대표 발의하는 의원과 사업 부서와의 원활한 협의로 사전에 조율이 된 사례로 해석할 수 있다.

둘째, 장려지원에 관한 조례의 예산현황 분석이다. 사회보장조례 중 장려지원조례는 총 6개로 이중 5개가 의원입법으로 제정된 것으로 나타나고 있다. 전라북도에서 조례를 통하여 지원하고 있는 대상은 재향군인, 장애인, 국가보훈대상자, 거주외국인등인 것으로 나타나고 있으며, 이들 조례에 의한 지원 사업은 대상자 직접 지원(독립유공자 및 유족의료비 지원)에는 최소한으로 하고 있으며 기념행사, 체육대회, 세계인축제 등의 행사지원 위주로 사업이 집행되고 있는 것으로 분석되었다. 한편, 장애인·노인·임산부 편의시설 설치 및 사전검사에 관한 조례의 경우 통제위주의 조례로써 장애인편의시설 촉진단 운영(44백만원), 장애인 편의시설지원센터운영(615백만원)으로 사업이 집행되고 있음을 알 수 있다.

8개의 사회보장조례의 경우 의원입법으로 제정된 장애인휠체어 수리지원에 관한 조례를 제외한 7개의 조례는 모두 사업에 필요한 예산을 확보하고 집행하고 있는 것으로 분석되었으며, 이 중 의원입법으로 제정된 저소득층 임대보증금 지원조례, 장애인·노인·임산부 편의시설 설치 및 사전검사에 관한 조례, 장애인체육진흥조례는 국비나 시군비 매칭으로 진행되는 사업지원을 위한 조례인 것으로 분석되었는데 이는 의원입법에 의한 조례가 사전에 해당부서와의 협의에 의해 예산확보 및 사업집행이 원활히 이루어지고 있는 것으로 해석된다.

#### IV. 결론

본 연구는 지방재정의 건전화를 위해 증가하고 있는 조례 중 예산수반 조례에 대해 지방자치단체의 예산 적정성 관리 및 예측 가능성을 확대하기 위해 조례비용추계제도의 도

입 필요성을 언급하고 이에 따른 실질적 조례의 예산투입 현황을 분석하여 정책적 방향을 도출하고자 하였다.

전라북도를 대상으로 이제까지 분석한 입법형태별 조례 제정으로 인한 예산투입 현황을 보면 2010년도에 총 720,146백만원이 투입되었고, 2011년도에는 741,114백만원이 투입되었다. 입법형태별로 구분하여 보면 조직의안의 경우 2010년도 9,552 백만원, 2011년도에 10,025백만원의 예산이 투입되었다. 사업의안의 경우 2010년도 482,496백만원, 2011년도 495,183백만원의 예산이 투입되었다. 사회보장의안의 경우 2010년도에 228,098백만원 2011년도에 235,906백만원의 예산이 투입되었다.

<표-8> 입법 형태별 조례 예산 투입 총괄

(단위: 백만원)

유형	세부유형	2010	2011
조직의안	조직설립	7,929	7,970
	조직운영	1,623	2,055
	소계	9,552	10,025
사업의안	직접사업	428,529	422,486
	위탁사업	52,927	71,364
	지원사업	1,040	1,333
	소계	482,496	495,183
사회보장의안	공적부조	225,584	233,344
	장려지원	2,514	2,562
	소계	228,098	235,906
총계		720,146	741,114

이처럼 조례 제정으로 인한 예산 부담은 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 따라서 조례제정에 있어 사전적인 재정관리제도라 할 수 있는 조례비용추계제도의 도입에 대한 적극적인 의미와 역할은 확대될 것으로 본다.

지방자치가 지방정부에 뿌리내면서 지방의회의 역할변화에 대한 요구는 사회·정치적인 주민측면의 요구를 증대시켜 각종 조례제정을 활발하게 하는 요인이 되고 있다. 조례의 제정이 활발하다는 것은 주민생활의 편의를 도모하고 복지를 향상시킨다는 점에서 상당한 의미를 지니고 있는 반면 조례제정에 따른 비용발생으로 지방정부예산의 파이를 감소시키게 하는 원인이 되고 있다. 중장기적 재정전망과 계획성 있는 재정운용을 위해 전라북도조례비용추계제도의 도입은 집행기관과 의회의 정책결정에서 투입되는 비용과 산출에 따른 결과에 대한 정보의 교환과 전라북도 예산 전체의 투입 측면에서 조망하여 예산운용의 건전성을 제고시키는 방안으로 활용될 것이다.

실효적인 실천방안으로 조례비용추계제도를 도입하기 위해서는 운영에 따른 다양한 측면에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해 조례비용추계제도 도입 시 쟁점이 될 수 있는 주제

및 대상, 절차 및 운용, 예외규정 등에 대한 검토와 더불어 조례 제정이 이루어져야 할 것이다.

첫째, 조례비용추계의 주체 및 대상이다. 비용추계는 조례안이 예산을 수반하는 조례인지, 그리고 비용추계가 필요한지에 대해 확인하고 의미를 명확히 하는 데서부터 시작한다. 비용추계는 조례에 따라 미래에 소요될 예산상황을 예측하는 것이기 때문에 추계결과가 잘못 될 경우 그 과정에 상관없이 추계 오류를 피할 수 없다는 점에서 매우 중요하다. 따라서 조례안의 어느 조항의 시행을 위해 예산투입이 필요한지, 그리고 그 조례안으로 인해 추진되는 사업들은 무엇인지, 그리고 예산을 누가 부담하는지에 대한 분석이 필요하다.

비용추계서는 예산수반 의안에 첨부하는 것으로 비용이 들지 않는 것에 대해서는 첨부할 필요가 없다. 이러한 작업을 수행하기 위해 가장 중요한 것은 과연 누가 비용이 든다고 판단하며, 비용추계를 누가 담당하는가에 대한 논의가 우선되어야 한다. 그렇다면 누가 비용이 든다고 판단하고, 누가 비용추계서의 첨부를 요구할 것인가에 대해서는 비용추계제의 비용분석을 담당하며, 신빙성 있는 비용추계를 위한 전문연구인력이 수행해야 하며, 이 과정에서 조례를 집행할 집행부 소관부서, 그리고 집행기관 예산담당부서와의 협의가 이루어져야 한다<sup>3)</sup>.

비용추계의 대상에 있어서는 어느 범위까지 비용추계서에 첨부할 것인가에 대한 문제가 대두된다. 조례안의 제정으로 입법에 수반되는 영향은 크게 재정적 영향과 비재정적 영향으로 구분되는데, 재정적 영향은 입법이 공공재정에 초래하는 영향을 의미하며, 비재정적 영향은 입법이 재정적 영향외에 전라북도 지역사회의 경제에 미치는 파급효과를 의미한다.

재정적 영향은 다시 조례안의 입법비용, 집행비용(민간이전지출 포함한 사업집행)과 같이 직접 재정에 영향을 미치는 효과와 지역주민에 영향을 미치는 사회경제적 파급효과와 결과로 간접적으로 재정지출의 수요가 발생하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 조례비용추계에서는 재정적 영향 중 집행비용을 추계의 대상으로 하는 것이 타당하다. 입법비용은 조례 입법을 위해 필요한 비용으로 공청회 및 토론회 개최 등 조례안의 기초작업에서 필요한 비용으로 비용도 미미하며, 조례안의 심사단계에 이르러서는 이미 매몰비용(sunk cost)으로 고려의 대상이 되지 않기 때문에 추계의 대상에서 제외시키는 것이 타당하다. 집행비용에 소요되는 비용, 즉 인건비, 사무공간확보비, 운영비, 자산취득비, 자본보조, 민간경상보조, 사회단체보조 등의 명목으로 직접 지출되는 비용을 말한다.

둘째, 조례비용추계의 절차 및 운용에 관한 사항이다. 이는 어느 단계에 비용추계서를 첨부할 것인가에 대한 것으로서 조례(안)를 발의하는 단계에서 첨부할 것인가 아니면 의안을 접수하는 단계에서 할 것인가 또는 조례를 심의하는 상임위원회에서 비용 여부에 대한

3) 조례비용추계는 재정지출을 수반하거나 국가 및 지방의 세입을 축소하는 등의 재정부담을 초래하는 재정수반조례의 비용을 사전적으로 계산해 보는 것으로 의회에서 해당조례안을 심사할 때 조례안의 비용효과성을 판단하게 할 수 있게 하며, 실제로 집행된다면 재정적인 문제가 없는 것인지 등을 판단하는 데에도 이용될 수 있을 것임

판단을 할 것인가이다. 조례안을 발의하는 단계에서 첨부해야 한다면 발의자가 판단해야 하며, 의안을 접수하는 단계에 비용추계서를 첨부해야 한다면 의안을 접수하는 직원이 판단해야 할 것이다. 이때는 의안 접수를 담당하는 의회 직원의 전문성이 요구된다. 시기에 관한 논의에 대해서는 비용추계 주체에 대해 예산전문인력과 해당 집행기관의 부서 및 예산부서와의 합의에 의한 추계가 이루어지는 것이 조례제정 이후 실효적인 집행을 도모할 수 있는 방안으로 제시한 것과 연계된다.

비용추계서는 원칙적으로 모든 의안단계에서 첨부되어야 하지만 현실적으로 의안 발의 단계와 접수단계 그리고 상임위 심사단계를 거쳐 본회의로 제안되는 절차에 따라 실제 비용추계서를 준비하거나 첨부할 시간적 여유가 부족해 비용추계서가 제대로 첨부되지 않을 가능성이 높다. 따라서 비용추계서의 현실적인 실효성을 높이기 위해서라면 실제 상임위원회에서 상정되어 심사가 끝나면 특별한 문제가 없는 경우 본회의에서 통과되는 것을 감안해보면, 상임위원회 심사단계에서 비용추계서가 첨부되는 것이 가장 현실적이고 제정 후 집행력을 높일 수 있는 방안이 된다.

비용추계서를 실제 의안 심의 시 어느 정도 고려할 것인가에 관한 논의도 필요하다. 비용추계서가 의안 심의 시 재정적인 측면에서 깊이 고려되어야 함에도 불구하고, 현실에서는 반영 수준이 높지 않을 수 있다. 또한 비용추계서는 비용의 측면만을 고려하고 있지 편익은 고려하고 있지 않으므로, 비용이 많다고 해서 의안의 편익이 작다는 것을 의미하는 것이 아니라는 점을 확실히 할 필요가 있다. 따라서 비용요인이 의안 심의 시 어떠한 수준에서 고려되어야 하는지에 대한 의사 절차상의 논의도 필요하고, 상임위원회 수준에서도 비용추계서를 심사 절차에 도입하려는 적극적인 의지가 필요하다.

셋째, 조례비용추계의 예외규정 및 재원조달에 관한 사항이다. 비용추계첨부에 관해 예외를 두어야 할 것인가. 국회의 경우 규칙을 제정하여, 연 10억원 이하(또는 총사업비 30억원 이하), 국가기밀에 관한 사항, 그리고 법안의 내용이 추상적이어서 비용을 추계할 수 없는 경우에 비용추계서를 첨부하지 아니하고, 미첨부사유서를 제출하도록 하고 있다. 이 규칙은 비용추계서의 내실을 확보하기 위한 규정임에도 불구하고, 사실은 비용추계서의 제출을 회피하는 조항으로 사용되고 있다. 특히 세 번째 예외 조항인 법안 내용이 추상적이어서 비용추계서를 첨부하지 않는 사유의 미첨부사유서가 전체 비용추계서의 50%를 상회하고 있다는 문제점을 지니고 있는 것으로 파악되었다. 이러한 문제로 의회의 경우에 비용추계서 작성에 관한 예외규정은 두지 않는 것이 바람직할 것이다.

비용추계서에 재원조달 방안을 포함하는 것에 대한 방안마련도 필요하다. 이 경우, 재원조달 방안은 구체적이어야 하는데, 예를 들면, '재원: 일반회계' 라는 방식으로 기술되기보다는 '재원: ○○○사업에서 ○○○감액, xxx부담금에서 xxx 조달'과 같은 식으로 구체적으로 기술되어야 사업집행을 보다 효과적으로 할 수 있을 것이다.

넷째, 조례 제정이 필요하다. 조례비용추계제도가 실질적으로 기능과 역할을 하기 위해서는 제도화할 수 있는 조례 제정이 전제되어야 한다. 전라북도의 경우는 전국 지자체 최

초로 조례비용추계에 관한 조례를 제정하였다. 전라북도 조례비용추계에 관한 조례는 총 7조로 구성하였다. 제1조는 조례 제정의 목적, 제2조는 조례비용추계의 정의, 제3조는 비용추계서의 제출, 제4조는 비용추계서의 작성, 제5조는 비용추계의 방법, 제6조는 재원조달방안의 작성 등이다. 그리고 전라북도 조례비용추계에 관한 조례 제정 후 필요한 사항은 시행규칙을 통하여 세부적인 내용과 방법 등을 정하도록 하였다.

따라서 이상에서 언급한 분석과 내용, 그리고 제도적으로 고려할 사항 등은 결국 지방재정의 건전화를 위해 조례비용추계제도 도입에 관한 것들이다. 이제 조례비용추계제도는 본격적으로 도입되어야 할 시점이다. 조례비용추계제도가 지방자치단체가 주어진 자원 범위 내에서 창의적인 예산 지출을 통해 지역주민들이 바라는 사업 추진이 제대로 할 수 있는 중요한 기능과 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

## 참 고 문 헌

- 국회예산정책처. (2006). <법안비용추계-원리와 방법>. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2008). <제17대 국회법안비용추계 성과보고서>. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2009). <재정사업자율평가 현황과 정책과제>. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2010). <지방자치단체 재정난의 원인과 대책>. 서울: 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2010). <재정소요점검제도(scorekeeping) 도입방안 연구>. 서울: 국회예산정책처.
- 박영도. (2006). 효과적인 입법관리-스위스 사례를 중심으로. 법제 : 47~66.
- 윤성채 · 임준형. (2009). 재정사업자율평가제도가 예산결정에 미친 영향. <한국행정논집>. 21(4): 124  
7~1269.
- 임동완 · 유주철. (2009). 법안비용추계제도의 활용방안에 관한 연구. <한국거버넌스학회보>. 16(1): 26  
9~294.
- 임명현. (2004). <법률과 예산의 연계성 실태 및 강화방안 연구-2005년도 예산안을 중심으로>. 국회예산  
정책처.
- 임명현. (2008). <입법의 재정영향평가에 관한 연구>. 연세대학교 대학원.
- 임성일. (2001). <지역균형발전과 지방재정의 효율적 운영방안>. 2001년도 지방재정세미나 최종보고서.  
한국지방재정공제회.
- 임성일. (2011). <주민참여예산제도의 주요 쟁점 및 활성화 방안>. 전북재정포럼 발표논문집. 7~32.
- 이동기. (2011). <전라북도 조례비용추계제도 도입방안>. 전북발전연구원.
- 정문중. (2009). <비용추계의 법안 심사에 대한 영향분석>. 국회예산정책처.
- GAO. (2009). *Cost Estimating and Assessment Guide: Best Practices for Developing and Managing Capital Program Costs*. GAO-09-3SP. Washington, D.C: March, 2009.
- OMB. (2006). *Capital Programming Guide: Supplement to Office of Management and Budget Circular A-11, Part 7: Planning, Budgeting and Acquisition of Capital Assets*. June.

### [저자소개]

**李 同 基** 1999년 중앙대학교에서 행정학 박사취득. 논문제목은 정부혁신의 확산에 있어 모방 및 지식 효과-지리정보시스템의 도입을 중심으로. 현재 전북발전연구원 연구위원으로 조직관리, 지방 행정, 지방재정, 성과관리 등의 분야에 관심. 저술로는 <혁신확산의 영향요인>, <소방행정서비스의 중요도 측정을 통한 만족도 분석> 등을 발표.

Tel: 063-280-7181, E-mail: leedoki@hanmail.net

**全 永 沃** 2009년 전북대학교에서 행정학 박사학위 취득. 논문제목은 지방자치단체 민간이전지출의 영향에 관한 연구, 현재 전라북도의회 연구원으로 재정분석, 비교정책, 제도이론 등의 분야에 관심. 저술로는 <지방자치단체 민간이전지출의 결정요인 분석>, <정부의 재정지원이 지역사회조직의 정당성에 미치는 영향분석>, <지방자치단체 갈등관리기제로서 로컬 거버넌스의 가능성 탐색> 등을 발표. E-mail: ssua25@nate.com

